

Małgorzata Czermińska

## **SWOBODA PRZEPIYU OSÓB W UNII EUROPEJSKIEJ A PRAWA I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA. ZASADA WOLNOŚCI MIGRACYJNEJ**

### **Wprowadzenie**

We współczesnym świecie prawo do zmiany miejsca pobytu z możliwością opuszczenia swego kraju na stałe (migracji), uważa się za jedno z fundamentalnych praw człowieka. Mobilność przestrzenna oznacza przemieszczanie się ludności między jednostkami terytorialnymi. Może mieć zasięg krajowy – migracja wewnętrzna, zachodząca w ramach kraju, czyli z miasta na wieś i odwrotnie, lub z jednego regionu do drugiego, albo międzynarodowy – zewnętrzna, między różnymi państwami albo kontynentami. Już w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. stwierdzono, że każdy człowiek ma prawo nie tylko prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa, ale również opuścić jakiegokolwiek kraj, włączając w to swój własny, i powrócić do swego kraju.

Zupełnie nową jakość w zakresie realizacji zasady wolności migracyjnej stanowiło utworzenie jednolitego rynku Unii Europejskiej z czterema wolnościami: swobodą przepływu towarów, osób usług i kapitału. Swoboda przemieszczania się osób i prawo do pobytu w dowolnym państwie członkowskim jest jedną z podstaw i fundamentalnych zasad funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej.

Celem opracowania jest przedstawienie najważniejszych wymiarów swobody przepływu osób w kontekście wolności migracyjnej, a w szczególności ukazanie zakresu podmiotowego tej swobody na wspólnym rynku Unii Europejskiej,

w tym również zasad przekraczania granic, a także najważniejszych ograniczeń tej wolności.

### **Zasada wolności migracyjnej jako jedno z praw i wolności człowieka**

Prawa człowieka zostały formalnie uznane za jeden z priorytetów społeczności międzynarodowej ponad 60 lat temu, w grudniu 1948 r., kiedy przyjęto Powszechną Deklarację Praw Człowieka. Zyskały one wówczas miano uniwersalnych zasad obejmujących wszelkie aspekty życia ludzkiego. Chociaż Deklaracja, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r., była jedynie wyrazem woli politycznej, a nie prawnie wiążącym dokumentem, na przykład w postaci konwencji, zyskała powszechną akceptację.

Prawa człowieka mogą być klasyfikowane w różny sposób; powszechnie przyjął się podział na prawa obywatelskie i polityczne z jednej strony, oraz prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne z drugiej. Do praw obywatelskich i politycznych zaliczyć można m.in. prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 3), prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 10), prawo do prywatności (art. 12), prawo do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania (art. 13), prawo do posiadania obywatelstwa (art. 15), prawo wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 18), prawo do zrzeszania się i pokojowego gromadzenia (art. 20). Natomiast prawa ekonomiczne, społeczne i kulturalne obejmują m.in.: prawo do posiadania własności (art. 17), prawo do pracy i do odpowiedniego wynagrodzenia (art. 23), prawo do życia na godnym poziomie, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, opiekę medyczną (art. 25), prawo do urlopu i wypoczynku (art. 24), prawo do edukacji (art. 26) oraz do uczestniczenia w życiu kulturalnym (art. 27)<sup>1</sup>. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w art. 13 stwierdza się, że:

1. Każdy człowiek ma prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa.

2. Każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny, i powrócić do swego kraju.

Rządy państw europejskich podjęły kroki w celu zbiorowego zagwarantowania niektórych praw zamieszczonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, czego wyrazem było przyjęcie przez państwa członkowskie Rady Europy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwanej też Europejską Konwencją Praw Człowieka<sup>2</sup>. Konwencja ta weszła w życie 3 września

---

<sup>1</sup> Tekst Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: [www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/dok\\_powszechna\\_deklaracja.php/www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/dok_powszechna_deklaracja.php/www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka) [30.04.2013].

<sup>2</sup> Preambuła Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, tekst Konwencji po nowelizacji przez Protokół nr 11 i 14, z Protokołem nr 1 oraz Protokołami nr 4, 6

1953 r. Jej szczególny charakter polega nie tylko na określeniu praw i wolności, które przysługują każdemu człowiekowi, a zwłaszcza na ustanowieniu procedury „egzekwowania” tych praw, a także na możliwości przyznania odpowiedniego finansowego zadośćuczynienia osobom poszkodowanym. Katalog praw i wolności nie został zamknięty, jest uzupełniany przez Protokoły dodatkowe do konwencji. I tak na przykład protokół nr 4 rozszerzył katalog praw i wolności m.in. o prawo do swobodnego poruszania się. Jest w nim mowa o tym, że każdy, kto przebywa legalnie na terytorium państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się, każdy może też swobodnie opuścić jakikolwiek kraj, w tym również swój własny<sup>3</sup>. Zatem we współczesnym świecie prawo do zmiany miejsca pobytu z możliwością opuszczenia swego kraju na stałe (migracji), uważa się za jedno z fundamentalnych praw człowieka.

Sama migracja może przybierać różne formy, takie jak: emigracja, imigracja, reemigracja (ponowna emigracja, tj. np. kolejna zmiana miejsca zamieszkania lub powrót emigranta do kraju macierzystego), repatriacja (rodzaj reemigracji, oznacza powrót do ojczyzny osób przebywających przymusowo poza granicami swego kraju), przesiedlenie, wysiedlenie, readmisja (odsyłanie nielegalnych imigrantów do kraju, z którego przybyli), czy wreszcie deportacja (oznacza przymusowe, połączone z ograniczeniem wolności przesiedlenie osób do innego regionu kraju lub poza granice państwa)<sup>4</sup>. Z wymienionymi formami migracji międzynarodowej wiąże się szczególne grupy migrantów, takie jak<sup>5</sup>:

- nielegalni imigranci bez ważnych dokumentów – ich wjazd i pobyt może być tolerowany przez kraj przyjmujący lub nie, jeśli nie to może nastąpić – readmisja lub deportacja,
- azylanci – to osoby ubiegające się o azyl po przybyciu do kraju docelowego, np. ze względu na prześladowania we własnym kraju,
- uchodźcy – uznani za takich na podstawie Konwencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej statutu uchodźców z 28 lipca 1951 r., osoby te nie mogą lub nie chcą powrócić do kraju macierzystego z obawy przed prześladowaniami z powodu religii, rasy, narodowości, wyznawanych poglądów politycznych czy przynależności do pewnych grup społecznych.

Od dawna rządy państw stoją przed dylematem, aby z jednej strony, zapewnić swobodę przekraczania granic, zagwarantować bezpieczeństwo cudzoziemcom i zachęcać ich do przyjazdu; z drugiej jednak starają się przed przyjazdem osób niepożądanych i zapewnić bezpieczeństwo własnym obywatelom. Zupełnie

i 7, na stronie: [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB0941/0/POL\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB0941/0/POL_CONV.pdf) [02.05.2013].

<sup>3</sup> Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej Konwencji sporządzony w Strasburgu 16 września 1963 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175.

<sup>4</sup> *Słownik migracyjny*, „Biuletyn Migracyjny” 2005, nr 2, s. 8.

<sup>5</sup> J. Auleytner, K. Głąbicka, *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Warszawa 2001, s. 135–136.

nową jakość w zakresie realizacji zasady wolności migracyjnej stanowiło utworzenie (formalnie 1 stycznia 1993 r.) jednolitego rynku Unii Europejskiej, z czterema wolnościami: swobodą przepływu towarów, osób usług i kapitału.

### **Zakres podmiotowy i przedmiotowy swobody przepływu osób w ramach wspólnego rynku Unii Europejskiej**

Swoboda przemieszczania się osób i prawo do pobytu w dowolnym państwie członkowskim – jak wcześniej wspomniano – jest jedną z podstaw i fundamentalnych zasad funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej, obok swobody przepływu towarów, usług i kapitału. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat zasada swobodnego przepływu osób ewoluowała. Początkowo dotyczyła jedynie osób aktywnych zawodowo, z czasem objęła swym zasięgiem inne grupy ludności, a obecnie prawo do swobodnej migracji wewnątrz wspólnego rynku jest jednym z najważniejszych praw jednostki, które Unia Europejska gwarantuje swoim obywatelom. Zgodnie z obywatelstwem Unii Europejskiej ustanowionym na mocy traktatu z Maastricht, potwierdzonym w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 20 TFUE, dawny art. 17 TWE), każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego UE, jest jednocześnie obywatelem Unii. Obywatelstwo to nie zastępuje, a jedynie uzupełnia obywatelstwo krajowe. Z obywatelstwem Unii wiążą się określone prawa i obowiązki. Prawa te dotyczą<sup>6</sup>:

- swobodnego przemieszczania się i osiedlania na terytorium państw członkowskich (art. 21 TFUE, dawny art. 18 TWE),
- głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w kraju miejsca zamieszkania, na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa (art. 22 TFUE, dawny art. 19 TWE),
- korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej w państwach trzecich, w których państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa na terytorium UE oraz ochrony w tym zakresie w państwach członkowskich UE, na takich samych zasadach, jak obywatele tego państwa (art. 23 TFUE, dawny art. 20 TWE),
- wnoszenia petycji do Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracania się do instytucji i organów doradczych Unii (art. 24 TFUE, dawny art. 21 TWE).

Zakres podmiotowy swobodnego przepływu osób obejmuje zatem, w świetle regulacji traktatowych, obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Do drugiej kategorii osób objętych tą swobodą kwalifikują się członkowie rodziny obywatela UE, niezależnie od posiadanego obywatelstwa. Nie mają oni bezpośredniego, a jedynie pośrednie prawo do migracji na wspólnym rynku Unii Europej-

<sup>6</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C nr 83, 30 marca 2010 r.

skiej, a zatem mogą korzystać z prawa do przemieszczania się, dopiero wówczas, gdy korzysta z niego członek rodziny, który jest obywatelem UE. Do członków rodziny zalicza się: współmałżonka, partnera, z którym obywatel Unii zawarł związek partnerski (np. konkubenta), jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem; bezpośrednich zstępnych (dzieci, wnuki), którzy nie ukończyli dwudziestego pierwszego roku życia lub pozostających na utrzymaniu, oraz bezpośrednich wstępnych (rodzice, dziadkowie) pozostających na utrzymaniu, a także bezpośrednich wstępnych lub zstępnych spełniających te same warunki współmałżonka lub partnera<sup>7</sup>. Prawo do swobodnego przepływu osób przysługuje również obywatelom państw trzecich, którzy uzyskali status rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Status taki jest przyznawany obywatelom innych krajów, którzy spełniają warunki określone w dyrektywie Rady 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r.<sup>8</sup> W świetle tej dyrektywy status rezydenta długoterminowego przyznawany jest obywatelowi państwa trzeciego, jeżeli:

- zamieszkiwał legalnie i nieprzerwanie na terytorium jednego z państw członkowskich dłużej niż pięć lat,
- okres jednorazowej nieobecności na terytorium danego państwa członkowskiego był krótszy niż sześć miesięcy, a czas, który dana osoba spędziła poza granicami państwa członkowskiego w ciągu pięciu lat łącznie nie przekroczyła dziesięciu miesięcy,
- posiada stałe i regularne dochody, których wysokość jest wystarczająca na potrzeby własne i członków rodziny, bez konieczności korzystania z systemu zabezpieczeń społecznych,
- posiada ubezpieczenie zdrowotne w odniesieniu do wszystkich rodzajów ryzyka normalnie pokrywanych dla obywateli w danym państwie członkowskim,
- nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

Posiadanie przez obywatela państwa trzeciego statusu rezydenta długoterminowego daje mu prawo do korzystania ze swobodnego przemieszczania się i pobytu we wszystkich państwach członkowskich, pod warunkiem, że wspomniany obywatel podejmie pracę bądź jako pracownik najemny, bądź będzie prowadził działalność na własny rachunek, podejmie studia lub będzie uczestniczył w innej formie kształcenia, albo gdy zajądą inne okoliczności uzasadniające jego pobyt w innym państwie członkowskim (np. zawarcie związku małżeńskiego, urodze-

<sup>7</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.Urz. L nr 158, 30 kwietnia 2004 r.

<sup>8</sup> Dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r., dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.Urz. L nr 16, 23 stycznia 2004 r.

nie dziecka). Długoterminowy pobyt i zatrudnienie na terytorium państw członkowskich (z wyjątkiem Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii) umożliwia również tzw. niebieska karta. Niebieska karta Unii Europejskiej to dokument wydawany wysokokwalifikowanym pracownikom pochodzącym z państw trzecich, na okres od jednego do trzech lat. Warunki i zasady jego przyznawania zostały określone w dyrektywie Rady 2009/50/WE z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji<sup>9</sup>.

Według danych Eurostatu, 2,3% obywateli UE (11,3 mln osób w 2008 r.) przebywa w innym państwie członkowskim, niż kraj, którego są obywatelami, a o wiele więcej osób korzysta z tego prawa w pewnym momencie swojego życia. Zaznaczyć należy, że spośród 33,3 mln obcokrajowców zamieszkujących w państwach UE – 27 w 2011 r. (6,6% ogółu mieszkańców), dwie trzecie stanowili obywatele krajów trzecich (spoza UE), a 12,8 mln to obywatele innych państw członkowskich UE<sup>10</sup>.

*Acquis communautaire* w odniesieniu do zasady swobodnego przepływu osób obejmuje cztery obszary, które stanowią zakres przedmiotowy tej wolności<sup>11</sup>:

- swobodny przepływ pracowników (najemnych) oraz swobodę przedsiębiorczości, w tym w szczególności swobodę prowadzenia działalności gospodarczej (na własny rachunek),
- wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych,
- prawa obywatelskie – prawo wjazdu z własnego państwa i wjazdu do innego państwa członkowskiego UE bez wiz wjazdowych lub równoważnych formalności oraz pobytu (pierwotnie przewidziane wyłącznie dla pracowników, rozszerzone także na osoby nieaktywne zawodowo) oraz prawa wyborcze, czyli prawa wszystkich obywateli Unii Europejskiej do aktywnego uczestniczenia w życiu politycznym Unii przez uczestnictwo w wyborach europejskich i lokalnych,
- koordynacja systemów ubezpieczenia społecznego – podstawą tej koordynacji jest dążenie, aby osoby, które korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się na obszarze całej Unii Europejskiej miały dostęp do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

---

<sup>9</sup> Dyrektywa Rady 2009/50/WE z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz.Urz. L nr 155, 18 czerwca 2009 r.

<sup>10</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany, KOM (2010) 373, wersja ostateczna, Bruksela 2010; Eurostat, *Statistics in focus*, 2012, No. 31.

<sup>11</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.



## **Swoboda przepływu pracowników najemnych oraz swoboda przedsiębiorczości**

Wprowadzenie swobody przepływu osób w Unii Europejskiej rozpoczęło się od liberalizowania przepływu pracowników. Swoboda przepływu pracowników (najemnych) oznacza, że mogą oni (art. 45 TFUE) ubiegać się o „rzeczywiście oferowane” miejsca pracy w innym państwie członkowskim, mogą też w tym celu swobodnie przemieszczać się po terytorium państw członkowskich, nie mogą być dyskryminowani ze względu na przynależność państwową, w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia czy innych warunków pracy, mają prawo pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich w celu podjęcia i wykonywania pracy oraz pozostawania na tym terytorium po ustaniu zatrudnienia. Charakter stosunku prawnego między pracownikiem a pracodawcą nie wpływa na określenie statusu tego pierwszego jako pracownika.

Zasady swobodnego przemieszczania się oraz prawo pobytu zostały skodyfikowane w jednej dyrektywie 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r., termin jej transpozycji minął w kwietniu 2006 r.<sup>12</sup> Aby dana osoba mogła być objęta regulacjami unijnymi, musi odpowiadać definicji pracownika oraz być pracownikiem migrującym, tzn. musiała ona skorzystać z przysługującego jej prawa swobodnego przepływu: przepisy unijne mają zastosowanie, gdy dana osoba wykonuje działalność zawodową w innym państwie członkowskim niż państwo jej pochodzenia lub kiedy wykonuje działalność zawodową w państwie swego pochodzenia, ale ma miejsce zamieszkania poza nim<sup>13</sup>. Zgodnie z wymienioną dyrektywą nr 38 z 2004 r., prawo wszystkich obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich powinno być również zagwarantowane członkom ich rodzin bez względu na przynależność państwową<sup>14</sup>. Pracownik ma prawo do: ubiegania się o pracę na czas określony lub nieokreślony, w pełnym lub niepełnym wymiarze pracy oraz prowadzenia działalności w celu świadczenia usług. Podczas procesu rekrutacji pracownik nie może być traktowany odmiennie ze względu na przynależność państwową, a warunki pracy, zatrudnienia, wynagrodzenia, przywilejów socjalnych powinny być identyczne jak przedstawiane pracownikom krajowym.

---

<sup>12</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.Urz. L nr 158, 30 kwietnia 2004 r.

<sup>13</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany, KOM (2010) 373 wersja ostateczna, Bruksela 2010, s. 6.

<sup>14</sup> W dyrektywie 2004/38/WE definicja członka rodziny obejmuje również zarejestrowanego partnera (np. konkubenta), jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem.

Zakres przedmiotowy swobody przepływu osób obejmuje również prawo do prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej, w tym również przez osoby fizyczne (forma samozatrudnienia). Prawo to umożliwia także zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami, na warunkach ustalonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli (art. 49 TFUE). Założenie i prowadzenie przedsiębiorstwa odbywa się zgodnie z prawem kraju, na którego terenie taka działalność jest prowadzona, a także zgodnie z zasadą traktowania narodowego, która oznacza, że przedsiębiorca z innego państwa nie może być traktowany gorzej niż krajowy.

Działalność gospodarcza obejmuje każdą zorganizowaną formę działalności charakterze zarobkowym, handlowym, przemysłowym, usługowym, budowlanym, która jest wykonywana przez przedsiębiorcę w sposób trwały. Natomiast swoboda świadczenia usług (art. 56–62 TFUE, dawne artykuły 49–55 TWE), w odróżnieniu od swobody zakładania przedsiębiorstw, wiąże się z tymczasowością, co oznacza, że działalność usługowa prowadzona przez usługodawcę z kraju unijnego w innym państwie członkowskim trwa z reguły tylko przez określony czas, nie ma zatem charakteru ani ciągłego, ani stałego. Każdy usługodawca, w tym także będący przedsiębiorcą w jednym z państw członkowskich, może tymczasowo świadczyć usługi w innym kraju Unii Europejskiej. Pełna swoboda świadczenia usług wymaga zapewnienia wolności również w przepływie towarów, kapitału i osób. Wynika to z faktu, że w sferze obrotu usługowego wymagany jest często bezpośredni kontakt usługodawcy i usługobiorcy. Bez zagwarantowania swobody przepływu osób niemożliwe byłoby zatem świadczenie niektórych usług. Swobodę świadczenia usług można realizować transgranicznie, tzn. przez delegowanie pracowników (świadczący usługi pozostają nadal zatrudnieni w firmie w swoim kraju, a jedynie świadczą je czasowo w innym kraju członkowskim), albo na zasadzie samozatrudnienia. Świadczenie usług może się też wiązać z wykonywaniem wolnego zawodu<sup>15</sup>.

Reguły swobody przepływu pracowników nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 TFUE). Prawo państw członkowskich do zatrudniania w administracji publicznej wyłącznie swoich obywateli wiąże się z ochroną suwerenności i interesów państwa. ETS ustanowił zawężającą interpretację tego ograniczenia sprowadzającą się jedynie do czynności związanych z wykonywaniem praw zwierzchnich państwa, a nie całych zawodów<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> J. Zombirt, *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 83.

<sup>16</sup> J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012, s. 194.



## **Działania wspierające swobodny przepływ pracowników w Unii Europejskiej**

Obywatele Unii powinni mieć możliwość – jak wcześniej wspomniano – swobodnego wykonywania swojego zawodu w dowolnym państwie członkowskim. Praktyczne stosowanie tej zasady utrudniają jednak krajowe wymogi dotyczące wykonywania niektórych zawodów w państwie przyjmującym, dlatego też tak istotny jest system uznawania kwalifikacji zawodowych. Zasadnicze elementy i zasady tego dość skomplikowanego systemu zostały ujęte w dyrektywie 2005/56 z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, okres jej transpozycji upłynął w październiku 2005 r.<sup>17</sup>

Można wyróżnić trzy systemy uznawania kwalifikacji zawodowych w Unii Europejskiej:

- uznawanie automatyczne, po spełnieniu ściśle określonych w prawie unijnym warunków; jest to możliwe dzięki harmonizacji wymogów dotyczących programów szkoleń i edukacji w postaci dyrektyw sektorowych, co pozwala na automatyczne uznawanie kwalifikacji, głównie w przypadku zawodów o charakterze szczególnym, np. w sektorze ochrony zdrowia (lekarze, pielęgniarki, stomatolodzy, położne, weterynarze, farmaceuci),
- na podstawie doświadczenia zawodowego, oznacza wzajemne uznawanie dla wszystkich zawodów wymagających odpowiednich kwalifikacji i umiejętności praktycznych (poza zawodami wyżej wymienionymi), w zakresie rzemiosła, handlu i przemysłu. Uznawanie na podstawie doświadczenia zawodowego jest uzależnione od okresu wykonywania zawodu w kraju pochodzenia, dodatkowo wymagane jest przedstawienie zaświadczenia o dobrym stanie zdrowia, o dobrej opinii i kondycji finansowej. Ten system dotyczy zawodów z zakresu handlu, budownictwa, hotelarstwa i usług gastronomicznych, transportu i spedycji, usług pocztowych, telegraficznych, telekomunikacyjnych, fryzjerskich, turystycznych, rzemiosła, leśnictwa,
- uznawanie na zasadach ogólnych (horyzontalnych), dotyczy zawodów, do wykonywania których niezbędne jest ukończenie 3-letnich studiów uniwersyteckich, po uzyskaniu świadectwa dojrzałości. Zatem wiąże się ono z uznawaniem dyplomów szkół wyższych i kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania zawodów regulowanych, czyli takich, do wykonywania których wymagany jest np. dyplom lub inne kwalifikacje zawodowe – egzamin, praktyka zawodowa pod nadzorem itp. Dopuszcza się wyjątki od zasady wzajemnego uznawania wykształcenia na zasadach ogólnych, jeśli istnieje zasadnicza różnica w zakresie wykształcenia lub w czasie jego trwania. Wtedy państwo przyjmujące może wprowadzić dodatkowe wymogi

---

<sup>17</sup> Dyrektywa 2008/36 /WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. L nr 255, 30 września 2005 r.

w postaci zdania egzaminu kwalifikacyjnego albo odbycia stażu zawodowego. Każde państwo członkowskie UE samo określa, czy dany zawód jest regulowany czy też nie. Ten sam zawód może być zawodem regulowanym w jednym państwie członkowskim UE, podczas gdy w pozostałych krajach nie będzie do takiej profesji zaliczany. Ten system z kolei dotyczy m.in. takich zawodów jak: nauczyciel, rewident księgowy, tłumacz, chemik, technolog, geolog, psycholog.

Zapewnienie swobodnego przepływu pracowników było również uwarunkowane uregulowaniem kwestii dotyczących harmonizacji polityki świadczeń społecznych w Unii Europejskiej. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego zakłada równe traktowanie obywateli państw członkowskich Unii w dostępie do świadczeń, wynikających z krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Główne założenia skoordynowanej polityki świadczeń społecznych zostały zawarte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004, zmienionym ostatnio przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 465/2012 z 22 maja 2012 r.<sup>18</sup> Zgodnie z zasadą równego traktowania, obywatele państwa członkowskiego i osoby, które w nim zamieszkują i które nie są jego obywatelami, mają takie same prawa i podlegają tym samym obowiązkom wynikającym z ustawodawstwa danego państwa. Postanowienia rozporządzenia określają podstawowe elementy zabezpieczenia społecznego, tj. świadczenia z tytułu choroby, macierzyństwa, wypadków przy pracy i choroby zawodowej, inwalidztwa, świadczeń dla bezrobotnych, rodzinnych, emerytalnych oraz zasiłków na wypadek śmierci. Ubezpieczony podlega ustawodawstwu tylko jednego kraju członkowskiego – jest to państwo, w którym ubezpieczony pracuje. W rozporządzeniu przewidziana jest również zasada sumowania okresów ubezpieczenia, zgodnie z którą okresy ubezpieczenia pracownika, związane z obliczaniem wysokości świadczeń, we własnym kraju i w innych państwach UE są sumowane<sup>19</sup>.

### **Prawo obywatela Unii do przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – zasady przekraczania granic w Unii Europejskiej**

Wszyscy obywatele UE mają prawo wyjazdu z własnego państwa, które jest zobowiązane wystawić mu stosowne dokumenty oraz prawo wjazdu do innego pań-

---

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.Urz. WE L nr 200, 7 czerwca 2004 r. zmienione przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 988, 16 września 2009 r., Dz.Urz. L 284, 30 października 2009 r., a następnie przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 465/2012 z 22 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie WE nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie WE nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia WE nr 883/2004. Tekst mający znaczenie dla EOG oraz umowy między UE a Szwajcarią, Dz.Urz. L nr 149, 8 czerwca 2012 r.

<sup>19</sup> J. Zombirt, *op. cit.*, s. 161.

stwa członkowskiego UE bez obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub równoważnych formalności<sup>20</sup>. Mieszkańcy Wspólnoty mają zatem zapewnione prawo do przemieszczania się, podejmowania działalności gospodarczej i pracy, osiedlenia się, życia, korzystania ze świadczeń socjalnych w dowolnym kraju Wspólnoty, pozostawania na terytorium danego państwa członkowskiego po uzyskaniu zatrudnienia w tym kraju.

Szczególnie istotne dla przepływu osób ma zniesienie barier fizycznych na granicach w ruchu osobowym między większością państw członkowskich UE (tzw. grupy Schengen). Chodzi tutaj o zniesienie kontroli osób na wewnętrznych granicach między państwami członkowskimi, czemu towarzyszy zwiększenie efektywności kontroli na granicach zewnętrznych, tj. z krajami trzecimi, w celu ochrony interesów narodowych. Brak kontroli na granicach zawsze rodzi dodatkowe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Kontrole graniczne umożliwiają bowiem uzyskanie informacji: kto wjeżdża na jego terytorium, w jakim celu, na jak długo i czy to, co z sobą wwozi, jest dozwolone. Dorobek prawny Schengen został włączony, na mocy Traktatu amsterdamskiego, do *acquis communautaire*, zatem państwa przystępując do Unii Europejskiej zobowiązane są do jego przyjęcia.

Jeśli chodzi natomiast o prawo pobytu, to każdy obywatel Unii przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy może przebywać w innym państwie członkowskim bez specjalnych formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu. Wszyscy obywatele UE posiadają również prawo pobytu przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeśli posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby się utrzymać, albo jeśli są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek. Prawo pobytu na dłużej niż trzy miesiące uzyskują również obywatele Unii, jeśli przybyli do danego kraju UE w celu kontynuowania nauki (w tym również szkolenia zawodowego) i posiadają, oprócz pełnego ubezpieczenia zdrowotnego na okres pobytu, środki na swoje utrzymanie. W przypadku okresów pobytu dłuższych niż trzy miesiące, państwa członkowskie powinny mieć możliwość wymagania od obywateli Unii zarejestrowania się u właściwych władz w miejscu pobytu, poświadczonego zaświadczeniem o rejestracji<sup>21</sup>.

Obywatele Unii przebywający legalnie w innym państwie członkowskim nieprzerwanie, przez co najmniej pięć lat, mają prawo stałego pobytu w tym kraju. Dotyczy to również członków rodziny, którzy nie są obywatelami UE, ale legalnie zamieszkiwali wraz z obywatelem Unii przez nieprzerwany okres pięciu lat. Dla pracowników najemnych i osób pracujących na własny rachunek przewidziany jest szereg ułatwień w tej mierze<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Art. 4 i 5 cytowanej Dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

<sup>21</sup> Art. 6 i 7, *ibidem*.

<sup>22</sup> Art. 16, *ibidem*.

Poza zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych między państwami sygnatariuszami wprowadzono również jednolite wymogi wizowe dla obywateli państw trzecich oraz ustanowiono wspólną elektroniczną bazę danych o poszukiwanych osobach i przedmiotach – SIS (*Schengen Informaton System*). Umożliwia on wymianę informacji między państwami–stronami porozumienia Schengen.

Swego rodzaju zwieńczeniem procesu budowy wspólnego obszaru bez granic było przyjęcie w 2006 r. kodeksu granicznego Schengen, ustanawiającego zasady przekraczania granic zewnętrznych i wewnętrznych, dla wszystkich osób, niezależnie od posiadanego obywatelstwa<sup>23</sup>. Przewiduje on brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej i określa wspólne zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne. Zapewnienie, że osoby przekraczające granice wewnętrzne nie podlegają kontroli granicznej, stanowi część celu Unii polegającego na stworzeniu obszaru bez granic wewnętrznych. Przekraczanie granic zewnętrznych dozwolone jest jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia. Granice wewnętrzne mogą być natomiast przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Państwa członkowskie mają możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w przypadku poważnego zagrożenia dla ich porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Środek taki ma jedynie charakter wyjątkowy, a zakres i czas trwania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych powinien zostać ograniczony do absolutnego minimum niezbędnego do zareagowania na tego typu zagrożenie.

W celu zintegrowania współpracy państw członkowskich w zakresie realizacji skutecznego zarządzania kontrolami granicznymi utworzono Europejską Agencję ds. zarządzania współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej – FRONTEX (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*). Agencja ta rozpoczęła działalność w maju 2005 r., a jej głównym celem jest zapewnienie skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi w Unii Europejskiej<sup>24</sup>.

Zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wszyscy obywatele Unii i członkowie ich rodzin zamieszkujący w danym kraju Unii, powinni być tak samo traktowani, jak obywatele tego państwa. Ograniczenia w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu

---

<sup>23</sup> Rozporządzenie Parlamentu i Rady WE nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.Urz. L nr 105, 13 kwietnia 2006 r.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Rady WE nr 2007/2004 z 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz.Urz. L nr 349, 25 listopada 2004 r.

mogą być dopuszczone i uzasadnione jedynie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Wydalenie obywateli Unii i członków ich rodzin powinno zatem być stosowane w ograniczonym wymiarze, zgodnie z zasadą proporcjonalności tak, aby uwzględnić stopień integracji danej osoby, długość jej pobytu w przyjmującym państwie, jej wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną oraz związki z krajem pochodzenia. Zatem swoboda przemieszczania się i pobytu nie ma charakteru absolutnego. Każde z państw może w szczególnych przypadkach nie zezwolić cudzoziemcowi na pobyt lub wydalić go ze swojego terytorium.

## Podsumowanie

Od dawna rządy państw stoją przed dylematem, jak zapewnić pełną swobodę przekraczania granic a jednocześnie ustrzec się przed przyjazdem osób niepożądanych i zapewnić bezpieczeństwo obywatelom. Zupełnie nową jakość w zakresie realizacji zasady wolności migracyjnej stanowiło utworzenie jednolitego rynku Unii Europejskiej, z czterema wolnościami: swobodą przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Celem było utworzenie obszaru bez granic wewnętrznych, na którym osoby mogą swobodnie się przemieszczać. Kontrola graniczna leży w interesie nie tylko państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest ona dokonywana, ale w interesie wszystkich krajów, które zniosły kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych. Kontrola graniczna powinna pomagać w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zapobiegać wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich. Dlatego też konieczne jest prowadzenie wspólnej polityki przekraczania granic zewnętrznych.

Istotną rolę w zniesieniu barier fizycznych w przepływie osób odegrało utworzenie strefy Schengen. Zwieńczeniem procesu budowy wspólnego obszaru bez granic było przyjęcie w 2006 r. kodeksu granicznego Schengen, ustanawiającego zasady przekraczania granic zewnętrznych i wewnętrznych dla wszystkich osób, niezależnie od posiadanego obywatelstwa.

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat zasada swobodnego przepływu osób wciąż ewoluowała. Początkowo dotyczyła jedynie osób aktywnych zawodowo, z czasem objęła swym zasięgiem inne grupy ludności, a obecnie prawo do swobodnej migracji wewnątrz wspólnego rynku jest jednym z najważniejszych praw jednostki, które Unia Europejska gwarantuje swoim obywatelom. Do korzystania ze swobody przepływu osób uprawnieni są wszyscy obywatele Unii, niezależnie od stałego miejsca zamieszkania, członkowie rodziny obywatela Unii, niezależnie od posiadanego obywatelstwa oraz niektóre kategorie obywateli państw trzecich, zwłaszcza posiadający status rezydenta długoterminowego. Mają oni prawo do przemieszczania się i osiedlania, zatrudnienia i podjęcia działalności gospodarczej,

nauki, otrzymania świadczeń społecznych. Aby podjęcie zatrudnienia w innym kraju było możliwe konieczne są również pewne działania wspierające przepływ pracowników, a zwłaszcza uznawanie kwalifikacji zawodowych i harmonizacji polityki w zakresie świadczeń społecznych. Realizacja swobodnego przepływu osób jest możliwa przez stworzenie jednolitego obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa bez granic wewnętrznych, wolność ta również warunkuje utworzenie takiego obszaru.

**Free movement of persons within the European Union and human rights and freedoms. The principle of freedom of migration**

For a long time governments, politicians and the public are facing a dilemma, how to ensure, on the one hand, the freedom to cross borders, ensure the safety of foreigners and encourage them to come, on the other hand, how to guard against the arrival of unwanted people and ensure the safety of its own citizens. A new quality in the implementation of the principle of freedom of migration was the creation of a single European market, with the four freedoms: free movement of goods, persons, services and capital. The aim was to create an area without internal frontiers, in which persons may move freely.

An important role in the abolition of physical barriers on the movement of people played the creation of the Schengen area. All citizens of the European Union have the right of freedom of movement of persons. This also applies to family members of citizens of the European Union, regardless of their nationality. They have the right to move and reside, work and take up economic activities, education, receipt of social benefits. To allow working in another country are also needed some actions to support the movement of workers, especially the recognition of professional qualifications and the harmonization of policies on social benefits.

**Key words:** free movement of persons, rights of a citizen of the European Union, EU single market, crossing EU borders, the freedom of people flow